



cedla



El proceso social de formulación de la Ley Forestal de Bolivia de 1996

Iciar Pavez Lizarraga
Alan Bojanic Helbingen

El proceso social de formulación de la Ley Forestal de Bolivia de 1996

*Iciar Pavez Lizarraga
Alan Bojanic Helbingen*

*Centro Internacional de Investigaciones Forestales - CIFOR
Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario - CEDLA
Taller de Iniciativas en Estudios Rurales y Reforma Agraria - TIERRA
Programa Manejo de Bosques de la Amazonia Boliviana - PROMAB*

Enero, 1998

© CIFOR / CEDLA / TIERRA / PROMAB
© Iciar Pavez Lizarraga, Alan Bojanic Helbingen
D.L.: 4-1-30-98

Producción: CID
Pasaje Jáuregui N° 2248
Teléfono 311708/Fax.: 321713
Casilla Postal: 5097, La Paz, Bolivia
E Mail: plural@caoba.entelnet.bo

Impreso en Bolivia

Indice

Glosario de acrónimos	9
Prólogo	13
Introducción	17
I. Aspectos de contexto	25
1. Rasgos principales del país	25
2. El sector forestal en Bolivia	26
3. Evolución del marco institucional forestal	29
4. Las reglas del juego: Procedimientos y mecanismos parlamentarios	33
5. Los temas de conflicto	36
6. Aspectos fundamentales de la Ley de 1974 y de la Ley de 1996	38
II. Los actores, sus agendas, estrategias y balance de resultados	47
1. Los partidos políticos y el grupo de los 4 (G4) ..	48
2. Empresarios madereros (CNF)	56

3. Las organizaciones ambientalistas	61
4. Indígenas del oriente (CIDOB)	66
5. El Poder Ejecutivo (sector forestal-La SNRNMA)	72
6. La cooperación internacional (vinculada con la Ley Forestal)	78
7. Los informales (motosierristas y “piratas”)	84
8. Los agricultores y los colonos	86
9. Comités Cívicos y Municipios	88
10. El rol de los medios de comunicación	92
III. Historiación del proceso de elaboración del proyecto de Ley: descripción de las etapas cubiertas	95
1. Las ocho etapas del proceso	96
IV. Evaluación del proceso y lecciones	131
1. Balance de resultados para los actores	131
2. Factores externos e internos que influyeron en el proceso de tratamiento de la ley	137
3. La investigación en políticas públicas	140
4. Aspectos positivos, falencias y perspectivas de la nueva ley	143
5. Lecciones y conclusiones	146
Referencias y documentos producidos en relación con la elaboración de la Ley Forestal	151

LISTA DE CUADROS, GRAFICOS Y MAPAS

Cuadro No. 1	Indicadores de desempeño del sector forestal de Bolivia: 1991-1996 (En millones de \$us)	29
Cuadro No. 2	Temas de conflicto y propuestas alternativas de los principales actores	37
Cuadro No. 3	Principales diferencias entre la Ley del 74 y la del 96	39
Cuadro No. 4	Resumen de resultados para principales actores	132
Gráfico No. 1	Marco Institucional para la implementación de la Ley Forestal	32
Gráfico No. 2	Ciclo de aprobación de un Proyecto de Ley	35
Gráfico No. 3	Elaboración de la Ley Forestal: hitos importantes	49
Mapa No. 1	Mapa Forestal de Bolivia	27

Glosario de acrónimos

ADN:	Acción Democrática Nacionalista (Partido político)
ASE:	Asociación Sucrense de Ecología
ASEO:	Asociación Ecológica del Oriente
BM:	Banco Mundial
BOLFOR:	Proyecto de Manejo Forestal Sostenible
CADEX:	Cámara Departamental de Exportadores
CAO:	Cámara Agropecuaria del Oriente
CDF:	Centro de Desarrollo Forestal (vigente hasta antes de la nueva Ley)
CFB:	Cámara Forestal del Beni
CEJIS:	Centro de Estudios Jurídicos y de Investigación Social
CEDLA:	Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario
CEDOIN:	Centro de Documentación e Información Nacional
CEDPA:	Centro de Estudios en Derecho y Políticas Ambientales
CIDDEBENI:	Centro de Información y Documentación para el Desarrollo del Beni
CIDOB:	Confederación de Indígenas del Oriente Boliviano
CIFOR:	Centro Internacional de Investigaciones Forestales

CITES:	Convenio Internacional para la Protección de Especies Amenazadas de la Vida Silvestre
CNF:	Cámara Nacional Forestal
CNUMAD:	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo
COMARENA:	Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales de la Cámara de Diputados
CONDEPA:	Conciencia de Patria (Partido político)
CSUTCB:	Confederación Sindical Unica de Trabajadores Campesinos de Bolivia
ETAP:	Proyecto de Asistencia Técnica para el Medio Ambiente
FAO:	Organización para la Alimentación y la Agricultura de las Naciones Unidas
FOBOMADE:	Foro Boliviano para el Medio Ambiente y el Desarrollo
FONAMA:	Fondo Nacional del Medio Ambiente
FODEMA:	Foro Departamental de Medio Ambiente
GRAMA:	Grupo de Reflexión y Acción sobre Medio Ambiente
ILDIS:	Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales
INRA:	Instituto Nacional de Reforma Agraria
LIDEMA:	Liga de Defensa del Medio Ambiente
MNR:	Movimiento Nacionalista Revolucionario (Partido político)
MIR:	Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (Partido político)
MBL:	Movimiento Bolivia Libre (Partido político)
MDE:	Ministerio de Desarrollo Económico
MDSMA:	Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente
PAAB:	Plan de Acción Ambiental Bolivia
PAFN:	Plan de Acción Forestal (Proyecto FAO)
PRODENA:	Prodefensa de la Naturaleza

SENMA:	Secretaría Nacional del Medio Ambiente
SERFOR:	Servicio Forestal
SIRENARE:	Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables
SNAG:	Secretaría Nacional de Agricultura y Ganadería
SNRNMA:	Secretaría Nacional de Recursos Naturales y Medio Ambiente
SOBE:	Sociedad Boliviana de Ecología
SOPE:	Sociedad Potosina de Ecología
SWEDFOREST:	Consultora forestal sueca
TIERRA:	Taller de Iniciativas en Estudios Rurales y Reforma Agraria
UCS:	Unión Cívica Solidaridad (Partido político)

Prólogo

¿Quién debería ser el dueño de los bosques de Bolivia, que cubren casi la mitad del territorio nacional?

¿Qué medidas se deberían tomar para protegerlos?

¿Qué derechos tienen los pueblos indígenas sobre los recursos en sus tierras ancestrales?

¿Cómo se puede asegurar que el gobierno capte una buena parte de las rentas generadas por la producción de madera, sin desincentivar esa misma producción?

Estas fueron algunas de las preguntas claves en los debates alrededor de la promulgación de una nueva Ley Forestal para Bolivia que duraron desde antes de 1991 hasta la aprobación de la ley y su reglamento en 1996. Fue uno de los debates más cálidos y controvertidos de los últimos años en la política boliviana, lleno de acusaciones, agendas ocultas, tácticas dilatorias, propaganda falsa, negociaciones fracasadas y suspenso, durante el cual muchos dudaron si acaso algún día podría llegar a feliz término. Pero después de todo eso, y más, las instituciones políticas bolivianas comprobaron ser capaces de producir una nueva ley, que si bien no llegó a satisfacer a todos, buscó encontrar un camino medio entre los diferentes intereses enfrentados.

Ahora, con este ejemplar trabajo de Alan Bojanic e Iciar Pavez, por primera vez el público boliviano tiene la posibilidad

de ver desde adentro el proceso de formulación de la nueva Ley Forestal. Gracias a su investigación minuciosa, ahora todos podemos conocer que buscaban los empresarios madereros, partidos políticos, ambientalistas, indígenas, agencias internacionales, ministerios y comités cívicos en la Ley Forestal, qué estrategias y tácticas utilizaron para empujar sus agendas y cuáles de sus metas alcanzaron al final. Vemos la política cómo es, con todas sus alianzas de conveniencia, pequeños dramas y sorpresas e intereses poderosos detrás, pero también que a veces la democracia puede funcionar, y que todavía hay posibilidades de concertar entre esos intereses aún en temas tan polémicos como el forestal.

Para los profesionales del sector forestal, quienes suelen querer separar lo "técnico" de la "política", este estudio da fe de los límites de esa visión. Cuando se trata de repartir recursos valiosos —como son los bosques—, fijar niveles de impuestos, otorgar o quitar autoridad a diferentes grupos y establecer normas coercitivas que limitan la acción de ciertas empresas, todo lo técnico se vuelve político, y todos los políticos buscan argumentos técnicos para legimitar sus posiciones. Los estudios técnicos siempre enriquecen y aportan al debate, pero inevitablemente tiene un trasfondo político, y al fin del día se utilizan para justificar los intereses de unos u otros.

La transparencia constituye un elemento esencial de cualquier democracia verdadera. Los ciudadanos tienen el derecho de conocer cómo sus representantes toman sus decisiones y con base en que han definido las políticas. Indudablemente, este libro representa un gran aporte en ese sentido, y esperamos que será seguido por otros sobre temas igualmente importantes como la Ley de Capitalización, la nueva Ley de Reforma Agraria y los planes para los corredores de exportación. Pero con los derechos siempre vienen deberes, y también es nuestra responsabilidad como ciudadanos informarnos sobre los procesos políticos y aportar a los debates que nos conciernen a todos. Nuevamente, este trabajo nos da herramientas para ello.

En el Centro de Investigaciones Forestales Internacionales (CIFOR) en Bogor, Indonesia, nos sentimos muy orgullosos de haber contribuido, en forma modesta, en la realización de este estudio, en colaboración con el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) y el Taller de Iniciativas en Estudios Rurales, Reforma Agraria (TIERRA), y el Programa Manejo de Bosques de la Amazonia Boliviana (PROMAB). Este estudio forma parte de un esfuerzo más amplio para analizar los procesos recientes relacionados con la formulación de nuevas leyes forestales en Bolivia, Camerún, Costa Rica e Indonesia. Dicho esfuerzo nos permitirá entender mejor lo que hay detrás de las tendencias mundiales actuales en cuanto a políticas relacionadas a los bosques tropicales, las oportunidades que existen para reformas que ayuden a manejar los bosques de forma sostenible y aprovechar mejor los recursos forestales y cómo nosotros como investigadores podamos incidir en los procesos de toma de decisiones. Queremos agradecer a los autores de este libro por haber superado ampliamente nuestras expectativas para este trabajo, a todos los que les ayudaron durante la investigación, y a las personas entrevistadas por compartir valiosa información para la elaboración de este trabajo.

David Kaimowitz
CIFOR

Introducción

“Para explicar un fenómeno hay que conocer los intereses en juego”

M. Weber

La elaboración del proyecto de la Ley Forestal de Bolivia, aprobado en julio de 1996, formó parte de un largo proceso social, en el que intervinieron múltiples actores, cada uno con demandas específicas, lo cual dio lugar a confrontaciones de toda índole, al manejo de agendas ocultas, a presiones y “lobbying”, a la búsqueda de alianzas y, en definitiva, a tratar de imponer sus intereses que, de alguna manera reflejaron los dilemas de la agenda global sobre conservación vs. crecimiento económico, derechos indígenas vs. empresariales, acceso de las comunidades rurales a recursos del bosque y otras controversias del debate mundial.

Las confrontaciones, que tuvieron como escenario principal el parlamento y representaron un impresionante despliegue de todo tipo de recursos, captaron la atención nacional por más de cuatro años. Pocos procesos de elaboración de una ley, despertaron tanto interés social como el evidenciado en la Ley Forestal No. 1700.

Este trabajo pretende recoger los detalles del proceso y rescatar las lecciones más importantes de esta experiencia.

En este sentido, el presente documento constituye una investigación sobre formulación de políticas públicas, a partir del análisis del proceso social de elaboración de esta ley forestal, interpretándose la ley como el instrumento jurídico de cristalización

de la política nacional forestal. Es decir, del instrumento legal de respuesta a la necesidad de contar con el marco normativo para el aprovechamiento de los recursos forestales en el país.

En el caso boliviano, no hubo un documento oficial de partida o lineamientos básicos que pudiesen haber sido considerados como “la política forestal nacional”¹; sin embargo, en el proceso de elaboración de la nueva ley, estos elementos fueron definiéndose de una manera altamente participativa con el concurso de legisladores, los decisores en políticas y grupos de la sociedad civil.

Mediante este estudio en políticas se pretende identificar las lecciones más importantes del proceso desde el punto de vista de los elementos positivos y negativos, marcado por su alto costo en tiempo, en confrontaciones, consensos parciales, “tiras y aflojas”, viajes de “lobbying”, reuniones, seminarios, elaboración de documentos de propuestas, etc.

Este trabajo trata de recoger las distintas iniciativas y, particularmente, reconocer los aportes de la investigación en políticas públicas sobre la mecánica del tratamiento del proyecto y los contenidos en sí. Se identifican los temas del debate en materia de política forestal, los factores que afectan la generación de políticas sectoriales y el rol de la investigación en políticas y de la asistencia técnica en la formulación de políticas.

El documento está organizado en cuatro capítulos. El primero proporciona al lector la información básica sobre el *contexto* nacional, sectorial y legal. Este último incluye los aspectos procedimentales del legislativo para la dictación de leyes. En este capítulo se presentan también los temas que guiaron el conflicto y las alternativas que cada grupo o actor principal perseguía.

1 La mayor referencia previa era la reacción a la antigua Ley Forestal de 1974, que fue considerada como obsoleta y causante de muchos de los males del sector.

El segundo capítulo, presenta a los 10 actores² más importantes del proceso, describe sus características, las agendas o demandas que cada actor quería conseguir con la ley, la forma en que actuaron para lograr sus propósitos (estrategias) y se hace un balance de aquello que pudieron plasmar en la ley y de lo que no les fue posible.

En el tercer capítulo, se hace una historiación del proceso de elaboración de la ley en función de etapas o hitos históricos por los que transcurrió la ley. Como punto de partida, se tomaron los problemas generados por la anterior Ley de 1974, y luego se identificaron las condiciones que propiciaron el inicio de las gestiones para preparar el proyecto de ley. En este recuento se han tomado como referencia los hitos más importante o los puntos de inflexión en que el tratamiento se paralizó o aceleró. El propósito de esta sección es la de dar una visión de todo el proceso a través de la descripción de sucesos, del tejido social, de los factores de aceleración y retroceso y de otros elementos que influenciaron los eventos principales.

En el cuarto y último capítulo, se efectúa una evaluación de todo el proceso, haciendo un balance de los resultados logrados por cada grupo. Este capítulo, identifica los factores externos que afectaron en el ritmo de tratamiento de la ley y de aquéllos que explicarían cómo la ley llega a aprobarse y el rol de la investigación en políticas públicas como insumo de la ley. Finalmente, se extraen las lecciones y conclusiones más importantes para futuros procesos de legislación.

El presente trabajo se inscribe en los esfuerzos del CIFOR de trabajar conjuntamente con instituciones bolivianas, para conocer mejor la realidad del sector forestal y poder proveer nuevos insumos para la formulación de políticas públicas. Otros estudios

2 Para los fines de este documento se entiende por actor a un grupo de personas o instituciones con un interés u objetivo común que buscaba incluir en la ley una determinada posición o agenda.

de casos similares se realizaron paralelamente en Camerún, Costa Rica e Indonesia. En Bolivia, este estudio forma parte de un esfuerzo mayor de análisis y formulación de propuestas sobre la temática forestal boliviana de una agrupación de instituciones que incluye al CIFOR con base en Indonesia, al Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) y al Taller de Iniciativas en Estudios Rurales y Reforma Agraria (TIERRA), quienes se encuentran desarrollando un estudio más amplio sobre las influencias de las políticas económicas, el crecimiento de los mercados y los cambios demográficos en la deforestación y degradación forestal de los bosques de las tierras bajas de Bolivia.

Aspectos metodológicos

Este análisis del proceso de formulación de la Ley Forestal en Bolivia cubre fundamentalmente el período 1991-1996 y ha buscado reconocer la actuación de distintos actores. Tiene como instrumentos metodológicos a los siguientes: a) las entrevistas; b) la revisión y análisis de recortes de prensa, y documentación sobre el tema generada por los actores e institutos de investigación; y, c) la experiencia de los autores como participantes del proceso. A continuación se detalla el proceso metodológico empleado en cada uno de estos temas:

a) Las entrevistas a los actores

Se elaboró una lista de unas 10 personas que los autores consideraron clave a nivel de todo el proceso, y a ellos se les consultó sobre nombres de otras personas e instituciones que participaron. Este ejercicio permitió confeccionar una lista de 57 personas y 24 instituciones. Esta lista fue depurada para agregar instituciones, como en el caso de las ONGs. Así también se excluyeron

algunos nombres de actores menos relevantes. La lista definitiva constó de 46 nombres de personas de 20 organizaciones (ver página siguiente). De esta lista *se entrevistaron a 43 personas claves e informantes de primera mano*.

Las entrevistas se realizaron desde el mes de noviembre de 1996 hasta el mes de enero de 1997, en las ciudades de La Paz, Trinidad y Santa Cruz, que es donde se ubican las instituciones que más tuvieron o tienen que ver con la temática forestal y con el proyecto de ley.

Se preparó un cuestionario base con preguntas semiabiertas, que fue usado de manera referencial puesto que la entrevista tuvo más bien un carácter semiestructurado de acuerdo con los puntos de dominio del entrevistado, quien hacía una historiación desde la perspectiva de su participación. Así también, para cada entrevista se prepararon con antelación algunas preguntas específicas, basadas en la lectura de artículos de prensa u otros documentos que permitieron conocer cual había sido el rol del entrevistado en el proceso, lo cual permitió priorizar los temas y focalizar la entrevista en el rol del actor y en algunos casos llenar vacíos de la cronología de eventos.

Cada entrevista tuvo una duración promedio de dos horas y en algunos casos hasta de cuatro horas. En ciertas ocasiones, también se realizaron consultas de verificación o complementación de información en forma posterior. La información recolectada en estas entrevistas fue debidamente sistematizada y utilizada en los diferentes capítulos.

**Personas e instituciones entrevistadas
(noviembre 96 a enero 97)**

NOMBRES	CARGO E INSTITUCION	LUGAR DE ENTREVISTA
Alex Arteaga	Diputado MNR	Trinidad
Juan Abuawad	Ex-Presidente CNF	Santa Cruz
Antonio Andaluz	Consultor Jurídico de BOLFOR	La Paz
Jorge Avila	Asesor Jurídico CNF	Trinidad
Jorge Alvarez	Prefectura Santa Cruz	Santa Cruz
Esther Ballerstaed	Ex-gerente de ASEO	Santa Cruz
Federico Bascopé	Coautor Ley de 1974	Santa Cruz
Arturo Bowles	Gerente de la CNF	Santa Cruz
William Cordero	Técnico de BOLFOR	Santa Cruz
Esteban Cardona	Ex-presidente ASEO	Santa Cruz
Guido Capra	Senador MNR	La Paz
Oscar Castillo	Asesor CIDOB	Santa Cruz
Ricardo Cronembold	Ex-asesor Jurídico MDSMA	Santa Cruz
Mario Escalier	Director PAFN-FAO	La Paz
J. Antonio Escalante	Ex-Subsecretario de RR.NN.	La Paz
Ricardo Eguivar	Asesor Cámara de Senadores	La Paz
Alfonso Ferrufino	Diputado MBL	La Paz
Emigdio Flores	Diputado MIR	La Paz
Gonzalo Flores	Oficial de la FAO	La Paz
Luis Goitia	Dir. Aprov. Forest MDSMA	La Paz
Gary Hunniset	Medio Ambiente del Banco Mundial	La Paz
René Ibáñez	Ex-presidente foro de Medio Amb. Beniano	Trinidad
Francisco Kempff	Prefectura Santa Cruz	Santa Cruz
Javier López	Técnico de BOLFOR	La Paz
Richard Mancilla	Técnico de BOLFOR	La Paz
Judith Marinessen	Asesora CEJIS/CIDOB	Santa Cruz
Arturo Moscoso	Embajada de Holanda	La Paz
Tania Melgar	Técnico de CIDBENI	Trinidad
John Nittler	Director de BOLFOR	La Paz
Walter Nuñez	Gerente de la CAO	La Paz
Trond Norheim	Experto forestal-SWEDFOREST	La Paz
Georg Prestel	Diputado MNR	La Paz
Lourdes Parrado	Técnico de BOLFOR	La Paz
Carlos Peláez	Asesor Jurídico LIDEMA	La Paz
Neysa Roca Z.	Diputada ADN	La Paz
Mario Ribera	Consultor FAO/PAFN	La Paz
Antonio Sánchez de Lozada	Senador MNR	La Paz
Ivo Vranjiscan	Asesor CNF	Santa Cruz
Waldo Vargas	Ex-Secretario Nal. de RR.NN.	La Paz
Martin Villarroel	Presidente de FOBOMADE	La Paz
Pablo Yáñez	Ex-presidente Comité Cívico y CDF	Trinidad
Ben Chang	Asesor de FAO/PAFB	La Paz
Michael Yates	Especialista Medio Ambiente-USAID	La Paz

b) Revisión y análisis de artículos de prensa

Utilizando las facilidades del Centro de Documentación e Información Nacional (CEDOIN), se revisaron tres periódicos de circulación nacional (*Presencia, El Diario y La Razón*) desde el año 1991 hasta diciembre de 1996, se fotocopiaron todos los artículos sobre el tema, también se revisaron y emplearon los suplementos “La Razón Forestal” y “El Mundo Forestal” y, parcialmente, ejemplares del periódico *El Deber* de Santa Cruz. Esta información también fue procesada en resúmenes mensuales. Los resultados de la revisión de prensa fueron utilizados en los diversos capítulos pero, sobre todo, en la sección sobre la historiación del proceso.

c) Sistematización de documentación

En las entrevistas individuales e institucionales se solicitó documentación sobre el tema, se reunió material diverso, como correspondencia, informes, publicaciones, documentos de propuestas, revistas, folletos, etc. Dicho material fue posteriormente, organizado y procesado.

d) Involucramiento directo de los autores

Por distintas circunstancias, los autores de este trabajo, estuvieron involucrados en algunas fases del proceso de elaboración de los proyectos de ley forestal, lo cual ayudó a relacionar eventos y aportar con información sobre el proceso.